

PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E FINANCIAMENTO AO TERRORISMO (PLDFT) E CONHEÇA SEU CLIENTE: INDISPONIBILIDADE DE ATIVOS DE CLIENTES EM RAZÃO DO CUMPRIMENTO DE SANÇÕES IMPOSTAS PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU) À LUZ DA LEI 13.810/2019 E REGULAÇÃO EMITIDA PELO BANCO CENTRAL E PELA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)

Fabiana Muniz Lima
Gustavo Lellis Pacífico Peçanha*

RESUMO

O parecer aborda os impactos da Lei 13.810/2019 sobre os relacionamentos do BNDES com seus clientes. A lei versa sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas a pessoas naturais, jurídicas e entidades. Ela integra o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (PLDFT), tendo como destinatárias as entidades obrigadas pela Lei 9.613/98 (criminaliza a lavagem de dinheiro), como as instituições financeiras (IF). A grande mudança em relação à lei anterior (Lei 13.170/2015) é que a medida de indisponibilidade de ativos passou a dispensar, via de regra, ordem judicial. Sendo assim, em atenção à Circular BCB 3.942/2019, as determinações de indisponibilidade devem ser monitoradas pelas IFs. Assim, em caso de bens, valores ou direitos de pessoas sancionados em poder do BNDES a serem bloqueados, deve haver comunicação ao diretor responsável por PLDFT, ao Ministério da Justiça e ao Banco Central do Brasil (BCB). Entretanto, a norma pode ter pouca aplicabilidade, visto que mesmo em relação aos bens dados em garantia, não é prática comum que o BNDES seja depositário ou de qualquer modo esteja na posse de bens de seus clientes. O foco do parecer diz respeito aos clientes de operações diretas contratadas, sendo certo que antes da contratação, o cliente declara não estar sujeito a sanções internacionais e, durante as liberações de recursos, reitera tal declaração.

Palavras-chave: Terrorismo. Sanções internacionais. CSNU.

* Respectivamente, Chefe do Departamento de Compliance do BNDES, advogada, *master in Global Corporate Compliance* pela IE Law School CCEP-I (*Certified Compliance & Ethics Professional – International*) pela SCCE; e advogado do BNDES, mestre em Direito Público e LL.M em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e *Association on Certified Anti-Money Laundering Specialist Member* (ACAMS).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta a respeito dos possíveis impactos da promulgação da Lei 13.810, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ou por designações de seus comitês de sanções,¹ incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados, nos seguintes termos:

Recentemente foi promulgada a Lei 13.810/2019, que “Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.”

Antes mesmo da promulgação da regulamentação complementar (art. 9º e 34) e do fim do vacatio legis, solicitamos que avalie se permanecem válidos os entendimentos anteriores sobre a Lei 13.170, especialmente sobre os quesitos 3 e 4, entendendo que a nova norma não exige decisão judicial para o bloqueio de bens.

2. A Lei 13.810/2019 disciplina tema anteriormente tratado pela Lei 13.170/2015, que vigorou até 10 de junho de 2019, em razão da *vacatio legis* prevista no art. 36 da Lei 13.810/2019,² que a revoga.
3. Sob a vigência da Lei 13.170/2015, há a necessidade de ordem judicial como pressuposto de validade da indisponibilização de ativos de clientes (pessoas naturais ou jurídicas) que tenham sido sancionados pelo CSNU.
4. Tendo em vista o advento da nova lei, questiona-se se permanece válida a necessidade de decisão judicial como fundamento indispensável para que o BNDES adote providências relacionadas a eventuais clientes alcançados pelas determinações do CSNU e, ainda:
 - O BNDES deve comunicar a existência de bens, valores e direitos independentemente de provocação judicial ou somente no caso de estar cumprindo ordem judicial relativa à indisponibilidade de bens, valores e direitos?

1 As decisões do CSNU, são passíveis de cumprimento imediato pelos países, nos termos dos arts. 25 e 41 da Carta das Nações Unidas, internalizada por meio do Decreto 19.841, de 22 de outubro de 1945, abaixo transcritos:

“Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”

“Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (BRASIL, 1945).

Adicionalmente, o próprio art. 6º da Lei 13.810/2019 dispõe que: “As resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata na República Federativa do Brasil” (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

2 “Art. 36. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial” (BRASIL, 2019). A publicação no Diário Oficial da União ocorreu no dia 8 de março de 2019, em edição especial.

- O BNDES deve comunicar a existência de quaisquer bens, valores e direitos, relacionados a terceiros, de que tenha ciência, nos termos da legislação, ou somente daqueles bens, valores e direitos sobre os quais o BNDES tenha poder para tornar indisponível, caso seja provocado judicialmente a fazê-lo?
 - Quais são os tipos de bens, valores e direitos que o BNDES deveria tornar indisponíveis caso seja provocado judicialmente a fazê-lo?
5. Primeiramente, analisaremos a Lei 13.810/2019 e sua respectiva regulamentação. Posteriormente, traçaremos um panorama sobre as sanções do CSNU e, finalmente, responderemos ponto a ponto as indagações apresentadas, cabendo desde logo destacar que a nova legislação leva a uma alteração em relação ao entendimento anteriormente adotado.

I. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO TEMA

6. A partir de uma comparação entre o texto da Lei 13.170/2015 e o da Lei 13.810/2019, nota-se que um dos objetivos do novo diploma legal foi, justamente, afastar a necessidade de decisão judicial para o cumprimento das resoluções emanadas do Conselho de Segurança da ONU, conferindo maior celeridade e efetividade no cumprimento dessas medidas.
7. Sobre o ponto, confira-se a redação de alguns dispositivos de ambos os diplomas legais e também de outros que foram editados para regulamentar o assunto, a saber, o Decreto 9.825, de 5 de junho de 2019 (que regulamenta a Lei 13.810/2019), a Circular do Banco Central do Brasil (BCB) 3.942, de 21 de maio de 2019, a Carta Circular BCB 3.977, de 30 de setembro de 2019, e o Ofício Circular 3/2019 – CVM/SMI/SIN, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM):

Lei 13.170/2015

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos de posse ou propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas submetidas a esse tipo de sanção por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU.

[...]

Art. 2º Os órgãos e as entidades fiscalizadoras ou reguladores adotarão imediatamente as providências necessárias ao cumprimento das ordens judiciais relativas à indisponibilidade de bens, valores e direitos de que trata esta Lei perante as instituições e pessoas físicas sujeitas à sua regulação e à sua supervisão.

[...]

Art. 4º Incorporada a resolução do CSNU, o Ministério da Justiça comunicará à Advocacia-Geral da União que proporá, no prazo de vinte e quatro horas, ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos (BRASIL, 2015, grifos nossos).

Lei 13.810/2019

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.

[...]

Art. 4º A indisponibilidade de ativos não constitui a perda do direito de propriedade.

[...]

Art. 6º As resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as designações de seus comitês de sanções são dotadas de executoriedade imediata na República Federativa do Brasil.

[...]

Art. 8º É vedado a todos os brasileiros, residentes ou não, ou a pessoas naturais, pessoas jurídicas ou entidades em território brasileiro, descumprir, por ação ou omissão, sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por designações de seus comitês de sanções, em benefício de pessoas naturais, pessoas jurídicas ou entidades sancionadas, inclusive para disponibilizar ativos, direta ou indiretamente, em favor dessas pessoas ou entidades.

Parágrafo único. A vedação de que trata o caput deste artigo aplica-se aos órgãos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e às entidades da administração pública indireta.

Art. 9º As pessoas naturais e jurídicas de que trata o art. 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998,³ cumprirão, sem demora e sem prévio aviso aos sancionados, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou as designações de seus comitês de sanções que determinem a indisponibilidade de ativos de titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas, de pessoas jurídicas ou de entidades submetidas a sanções decorrentes de tais resoluções, na forma e nas condições definidas por seu órgão regulador ou fiscalizador (BRASIL, 2019, grifos nossos).

Decreto 9.825/2019

Art. 4º Sem prejuízo da obrigação geral de cumprimento imediato das sanções, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça

3 “Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; [...] § 1º Sujeitam-se às mesmas obrigações: [...] VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros; [...]” (BRASIL, 1998).

e Segurança Pública, ao tomar conhecimento da expedição de sanção ou de designação de comitê de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de informação a ser observada para o seu cumprimento, em especial nova lista ou atualização de lista do Conselho de Segurança das Nações Unidas, comunicará o fato, sem demora, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras e:

- I. em casos que envolvam indisponibilidade de ativos:
 - a. aos demais órgãos reguladores ou fiscalizadores, que deverão comunicar o fato, sem demora, aos correspondentes sujeitos obrigados, se já não o tiverem feito anteriormente; e
 - b. aos seguintes órgãos e entidades da administração pública, que deverão adotar as providências necessárias ao cumprimento, sem demora, da medida de indisponibilidade de ativos, se já não o tiverem feito anteriormente:
 1. corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal;
 2. Agência Nacional de Aviação Civil;
 3. Agência Nacional de Telecomunicações;
 4. Departamento Nacional de Trânsito do Ministério da Infraestrutura;
 5. Capitâneas dos portos; e
 6. outros órgãos de registro público competentes (BRASIL, 2019a, grifos nossos).

Circular BCB 3.942, de 2019

Art. 2º As instituições mencionadas no art. 1º devem monitorar as determinações de indisponibilidade referidas no art. 1º, bem como eventuais informações a serem observadas para o seu atendimento, visando ao seu cumprimento imediato, independentemente da comunicação do Banco Central do Brasil mencionada no art. 10, inciso I, da Lei nº 13.810, de 2019.

[...]

Art. 4º As instituições de que trata o art. 1º devem comunicar imediatamente a indisponibilidade de ativos e as tentativas de sua transferência relacionadas às pessoas naturais, às pessoas jurídicas ou às entidades sancionadas por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou por designações de seus comitês de sanções, nos termos do art. 11 da Lei nº 13.810, de 2019, ao:

- I. Banco Central do Brasil, por meio do sistema BC Correio;
- II. Ministério da Justiça e Segurança Pública; e
- III. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na forma utilizada para efetivar as comunicações previstas no art. 11, inciso II, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

[...]

Art. 6º As instituições mencionadas no art. 1º devem adequar seus sistemas de controles internos com o objetivo de assegurar o cumprimento da Lei nº 13.810, de 2019, e desta Circular (BCB, 2019b, grifos nossos).

Carta Circular BCB 3.977, de 2019

Art. 1º Para monitorar as determinações de indisponibilidade de ativos decorrentes de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou de designações de seus comitês de sanções, bem como informações a serem observadas para o seu atendimento, conforme o previsto no art. 2º da Circular nº 3.942, de 21 de maio de 2019, as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem acompanhar de forma direta e atualizada inclusive as informações divulgadas no sítio do CSNU na rede mundial de computadores, pelo endereço eletrônico <https://www.un.org/securitycouncil/>.

Art. 2º Visando ao cumprimento imediato das determinações de que trata o art. 1º desta Carta Circular, conforme o previsto no art. 1º da Circular nº 3.942, de 2019, as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, tão logo detectem o advento de determinação do gênero ou de informação a ser observada para o seu atendimento, no curso do monitoramento previsto no art. 2º da referida Circular, devem assegurar que se mantenham sob verificação, desde então, a existência ou o surgimento, em seu âmbito, de ativos alcançados pelas referidas determinações, para efeito de pôr tais ativos imediatamente, tão logo detectados, sob o regime de indisponibilidade previsto nos arts. 2º, inciso II, e 31, § 2º, da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019.

Art. 3º A comunicação via sistema BC Correio, entre o Banco Central do Brasil e as instituições por ele autorizadas a funcionar, prevista nos arts. 3º e 4º da Circular nº 3.942, de 2019, será realizada especificamente por meio da pasta de correios Deati/CSNU mantida no referido sistema, de modo a facilitar a sua identificação imediata para efeito de priorização do seu tratamento sem demora, nos termos da legislação de regência.

Art. 4º As comunicações das instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) previstas nos arts. 4º, inciso II, e 5º da Circular nº 3.942, de 2019, devem ser dirigidas ao endereço institucional de email csnu@mj.gov.br.

Art. 5º A comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) prevista no art. 4º, inciso III, da Circular nº 3.942, de 2019, deve manter-se sendo dirigida, desde a entrada em vigor da Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019, à Unidade de Inteligência Financeira nacional, independentemente da denominação específica assumida após a sua transformação nos termos da referida Medida Provisória.

Art. 6º O monitoramento de informações a serem observadas para o atendimento das determinações de indisponibilidade de que trata o art. 1º desta

Carta Circular, conforme previsto no art. 2º da Circular nº 3.942, de 2019, abrange inclusões nas e exclusões das (de-listing e unfreezing) listas de pessoas naturais, pessoas jurídicas, entidades ou ativos sujeitos a medidas de indisponibilidade decorrentes de sanções ou determinações do CSNU ou de seus comitês de sanções (BCB, 2019a, grifos nossos).

Ofício Circular 3/2019 – CVM/SMI/SIN

3. Nesta esteira, as pessoas obrigadas devem cumprir, imediatamente e sem aviso prévio aos sancionados, as medidas estabelecidas nas resoluções sancionatórias do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou as designações de seus comitês de sanções que determinem a indisponibilidade de ativos de titularidade, direta ou indireta, de pessoas naturais, de pessoas jurídicas ou de entidades, nos termos da Lei nº 13.810/2019, sem prejuízo do dever de cumprir determinações judiciais de indisponibilidade também previstas na referida lei.

[...]

6. Sem prejuízo da comunicação da CVM prevista no inciso I do art. 10 da Lei nº 13.810/2019, as pessoas obrigadas deverão monitorar, direta e permanentemente, as determinações de indisponibilidade referidas no item 2 deste Ofício Circular (CVM/SMI/SIN, 2019, grifos nossos).

- 8. A partir da leitura dos dispositivos transcritos acima, buscou-se conferir imediata exco-
ratoriedade às sanções impostas pelo CSNU, que devem ser cumpridas pelas instituições
financeiras brasileiras, inclusive as públicas, e pelas instituições reguladas pela Comissão
de Valores Mobiliários (CVM), na forma e nas condições definidas por seus reguladores.*
- 9. Consequentemente, via de regra, tornou-se dispensável o recebimento de ordem judi-
cial para que o Sistema BNDES adote as medidas necessárias voltadas para a execução
de sanções impostas pelo CSNU que decretem a indisponibilidade de ativos de even-
tuais clientes. Passaremos a discorrer, resumidamente, sobre cada regulamentação da
Lei 13.810/2019.*
- 10. O Decreto 9.825/2019 detalha os procedimentos de identificação e aplicação de sanções,
prevendo que o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Inter-
nacional (DRCI), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (Senajus), do Ministério
da Justiça e Segurança Pública (MJSP), comunicará a existência de sanções ao Conselho
de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Posteriormente, são abordados os proce-
dimentos acerca do auxílio direto judicial, tanto o de iniciativa de autoridades nacionais
como o deflagrado a pedido de autoridade central estrangeira. Em seguida, o decreto
detalha procedimentos sobre designações nacionais, de publicidade de listas públicas de
pessoas sancionadas, de revogação de sanções e de disposições gerais. Por fim, não são
ali esclarecidas quais medidas devem ser adotadas pelos sujeitos obrigados a dar cum-
primento à indisponibilidade de bens por força do art. 9º da Lei 9.613/1998. Sobre estes
temas, foi editada regulamentação específica pelo BCB e pela CVM.*
- 11. A seu turno, a Circular BCB 3.942/2019, que entrou em vigor no dia 6 de junho de 2019,
dispõe que as instituições autorizadas a funcionar pelo BCB devem cumprir imediata-*

mente medidas estabelecidas nas resoluções do CSNU ou as designações de seus comitês de sanções que determinem a indisponibilidade de ativos de titularidade, direta ou indireta, de pessoas naturais, de pessoas jurídicas ou de entidades, sem prejuízo do dever de cumprir determinações judiciais de indisponibilidade previstas na Lei 13.810/2019.

12. Em complemento à Circular BCB 3.942/2019, o BCB ainda emitiu a Carta Circular BCB 3.977, de 30 de setembro de 2019,⁴ determinando que as instituições autorizadas a funcionar pelo BCB “devem acompanhar de forma direta e atualizada as informações divulgadas no sítio do CSNU” (BCB, 2019) na internet,⁵ abrangendo tanto as inclusões como as exclusões (de-listing e unfreezing) das listas de pessoas naturais, jurídicas, entidades ou ativos sujeitos a medidas de indisponibilidade. Prevê ainda que tão logo as instituições financeiras detectem o advento de determinação desse gênero ou de informação a ser observada para o seu atendimento, elas verifiquem a existência de ativos alcançados por tais determinações, bem como assegurem o monitoramento para o caso de surgimento de novos ativos em seu âmbito, para que sejam imediatamente postos sob o regime de indisponibilidade. Na referida Carta Circular, constam ainda instruções sobre as comunicações ao BCB e ao MJSP.
13. Finalmente, a CVM expediu o Ofício Circular 3/2019 – CVM/SMI/SIN, de 4 de junho de 2019, no qual consta a necessidade de comunicar-lhe imediatamente e simultaneamente a indisponibilidade de ativos e as tentativas de sua transferência relacionadas às pessoas naturais e jurídicas ou às entidades sancionadas por resolução do CSNU ou por designações de seus comitês de sanções, por meio do endereço listas@cvm.gov.br, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, devendo a comunicação ser encaminhada ao DRCI, por interpretação sistemática da legislação, e ao Coaf, especificamente no Segmento da CVM no Siscoaf, nos termos do enquadramento previsto no art. 7º, § 3º, da Instrução CVM 301, de 16 de abril de 1999.⁶
14. Cumpre ressaltar que, apesar da regulamentação citada acima, ainda há margem para dúvidas, tais como: i) qual o alcance da indisponibilidade em relação às pessoas por elas afetadas, especialmente no caso de sociedades integrantes de grupo econômico (em razão da redação do art. 9º da Lei 13.810/2019, que dispõe sobre “ativos de titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas, de pessoas jurídicas ou de entidades submetidas a sanções”) (BRASIL, 2019)?; e ii) qual o procedimento a ser adotado em caso de ativos não financeiros detidos por instituições financeiras (diante do texto do art. 31, § 2º da lei, que determina às instituições financeiras que mantenham a custódia se tratando de ativos financeiros)? Inobstante o fato de que as lacunas detectadas possam impactar certos quesitos da consulta, prosseguiremos na análise que poderá ser revista em caso de orientação superveniente dos órgãos competentes que enderecem distintamente os pontos suscitados.

4 Ementa: “Especifica e esclarece aspectos operacionais dos procedimentos estabelecidos na Circular nº 3.942, de 21 de maio de 2019, para a execução de medidas determinadas pela Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, bem como a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados” (BCB, 2019b).

5 Pelo endereço eletrônico <https://www.un.org/securitycouncil/>. Acesso em: 12 mar. 2020.

6 A Instrução CVM 617, de 5 de dezembro de 2019 (dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo – PLDFT no âmbito do mercado de valores mobiliários), cuja vigência ocorrerá, para a maioria de suas disposições, a partir de 1º de junho de 2020, revogou a Instrução CVM 301/1999.

II. DAS SANÇÕES APLICADAS PELA ONU

15. A lista restritiva do Conselho de Segurança da ONU pode conter entidades e indivíduos, sendo cada um dos sancionados submetido a um regime de sancionamento específico, detalhado na correspondente resolução. Assim, é necessário indicar o regime a que a pessoa listada está sujeita.
16. Embora não haja norma que descreva as sanções aplicáveis às instituições financeiras que desrespeitem as restrições fixadas pelo CSNU, o poder geral sancionador do BCB poderia punir aquela que realizasse operações ignorando a situação das pessoas sancionadas. Ademais, realizar operações em desacordo com as resoluções do CSNU poderia ser visto pelo BCB como uma falha nos controles internos da instituição financeira, o que também autorizaria a aplicação de penalidade.
17. Os regimes sancionadores do CSNU vinculam as instituições financeiras brasileiras e têm o potencial de restringir a realização de negócios entre o BNDES e indivíduos ou organizações sancionadas, podendo o descumprimento das normas gerar penalização.
18. As sanções do CSNU adotam formas diversas, pretendendo atingir objetivos diferentes. Há sanções comerciais e econômicas abrangentes, bem como com objetivos mais específicos, como embargo de armas, proibição de viagens, restrições financeiras ou de *commodities*. Sanções também são aplicadas para apoiar transições para a paz, impedir mudanças inconstitucionais, conter o terrorismo, proteger direitos humanos e promover a não proliferação de armas.
19. Em consulta ao site da ONU,⁷ verifica-se que desde 1966 o CSNU já estabeleceu mais de trinta regimes sancionatórios em países como África do Sul, Haiti, Iraque, Angola, Ruanda, Serra Leoa, Líbano, entre outros, bem como para grupos terroristas como o Estado Islâmico do Levante, a Al-Qaeda e o Talibã.
20. A título ilustrativo, no caso do Sudão, o Comitê do CSNU constituído nos termos da Resolução 1.591/2005⁸ aplicou as sanções de embargo de armas,⁹ proibição de viagens¹⁰ e congelamento de bens. Esse último significa que os Estados devem “congelar” bens, fundos, ativos financeiros e recursos econômicos detidos pelos indivíduos e entidades definidos pelo comitê.
21. Atualmente,¹¹ há 14 regimes objetivando o acerto político de conflitos, a não proliferação de armas nucleares e contraterrorismo. Cada regime é administrado por um comitê de sanções específico, liderado por um membro não permanente do

7 Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>. Acesso: 11 jul. 2019.

8 Informações coletadas no site: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1591#background%20info>. Acesso em: 11 jul. 2019.

9 O embargo de armas prevê a proibição do fornecimento de armas e material correlato, bem como o treinamento de pessoas atuando na região de Darfour. Os armamentos não proibidos só podem ser comercializados com documentação comprobatória de que a utilização será compatível com as finalidades do embargo.

10 A proibição de viagens significa que os Estados membros da ONU devem tomar medidas para proibir a entrada ou o trânsito em seu território de indivíduos sancionados pela ONU.

11 Consulta realizada em 11 de julho de 2019.

CSNU.¹² Há ainda dez grupos de monitoramento,¹³ bem como grupos e painéis que auxiliam os trabalhos de 11 dos 14 comitês específicos de sanção.

22. Portanto, para garantir o sucesso dos regimes sancionatórios, deve haver um esforço internacional para assegurar a paz e a segurança internacionais. Finalmente, destaca-se que nem todas as sanções são punitivas, podendo se destinar ao apoio de governos e regiões para uma transição pacífica, como foi o caso aplicável à Líbia e a Guiné Bissau.
23. Passamos então a avaliar os questionamentos do consulente.

III. RESPOSTAS AOS QUESITOS DO CONSULENTE

A. O BNDES DEVE COMUNICAR A EXISTÊNCIA DE BENS, VALORES E DIREITOS INDEPENDENTEMENTE DE PROVOCAÇÃO JUDICIAL OU SOMENTE NO CASO DE ESTAR CUMPRINDO ORDEM JUDICIAL RELATIVA À INDISPONIBILIDADE DE BENS, VALORES E DIREITOS?

24. A comunicação deve ser feita pelas pessoas naturais ou jurídicas mencionadas no art. 9º da Lei 9.613/1998, pelas pessoas sujeitas à regulamentação do BCB e pelas pessoas obrigadas nos termos do art. 2º da Instrução CVM 301/1999 e art. 3º da Instrução CVM 617/2019. Tais pessoas e entidades são *gatekeepers*, isto é, têm o dever legal de colaborar para a proteção de bens jurídicos pela denegação de auxílio ou colaboração com potenciais criminosos.¹⁴ Assim, verifica-se que as três entidades componentes do Sistema BNDES devem observar a legislação em comento.
25. Na qualidade de *gatekeepers* e como anteriormente explicado, o BNDES e a FINAME devem comunicar a indisponibilidade de ativos de pessoas sancionadas e a tentativa de transferência de ativos a pessoas sancionadas ao BCB, ao DRCI e ao Coaf.¹⁵ Já a BNDESPAR deve realizar a comunicação à CVM, ao DRCI e ao Coaf. A nova sistemática impõe que a indisponibilidade e a comunicação aos órgãos reguladores e fiscalizadores seja feita independentemente de ordem judicial, ou mesmo de internalização formal das sanções pela República Federativa do Brasil, devendo cada uma das instituições responsáveis diligenciar perante a ONU sobre a existência de sanções e seu conteúdo.

12 Atualmente, os membros não permanentes são África do Sul, Alemanha, Bélgica, Costa do Marfim, República Dominicana, Guiné Equatorial, Indonésia, Kuwait, Peru e Polônia. Os mandatos de Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Kuwait, Peru e Polônia se encerram ao final do ano de 2019 (ver: <https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-como-sao-eleitos/>).

13 Informa ainda o CSNU que é crescente a preocupação com os direitos das pessoas sancionadas. Em 2005, a Assembleia Geral da ONU, com o apoio do Secretário Geral, notificou o conselho para estabelecer procedimentos claros de sancionamento e levantamento das sanções. São exemplos a criação de um ponto focal para a retirada de nomes da lista, bem como a criação de uma ouvidoria sobre os comitês de sanções do Estado Islâmico e da Al-Qaeda.

14 Com origem no direito estadunidense, a atuação dos *gatekeepers* consiste na imposição de deveres de acompanhamento, fiscalização e de observância do ordenamento jurídico, a serem cumpridos pelos profissionais e instituições que prestam serviços a emissores e a investidores no mercado de valores mobiliários e no mercado financeiro, sob pena de responsabilização. A justificativa para o acréscimo de deveres a tais profissionais e instituições, além daqueles intrínsecos ao exercício regular de suas atividades, é a elaboração de uma estratégia de regulação mais eficiente, tanto com escopo de prevenção quanto de aplicação de sanções por ilicitudes (HAENSEL, 2014).

15 Vide art. 11 da Lei 13.810/2019 e o art. 4º da Circular BCB 3.492/2019.

26. Em realidade, os próprios *gatekeepers* informarão à Administração Pública sobre a existência de sanções internacionais quando efetivarem a indisponibilidade de ativos ou tentativas de transferência de pessoas sancionadas. Nesse sentido, observa-se que os integrantes do mercado financeiro e de capitais, incluindo o BNDES, a FINAME e a BNDESPAR, agora têm o dever de monitorar a aplicação de sanções pelo CSNU e seu comitê de sanções.
27. Adicionalmente, nota-se que a origem das restrições pode ocorrer no Brasil: é o caso das designações nacionais de que trata o art. 24, da Lei 13.810/2019, quando pessoas interpostas são alvo de “decisões que decretem medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores [...] que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes de terrorismo” (BRASIL, 2019b), as quais, posteriormente, serão levadas ao conhecimento do CSNU. A Lei, no art. 26, dispõe que o MJSP “manterá lista de pessoas naturais e jurídicas e entidades cujos ativos estão sujeitos à indisponibilidade em decorrência de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de designação de seus comitês de sanções, de requerimento de outro país ou de designação nacional” (BRASIL, 2019b, grifo nosso).
28. Também é necessário informar ao MJSP a existência de pessoas ou ativos sujeitos a determinações de indisponibilidade às quais o BNDES deixar de dar cumprimento imediato, sem demora¹⁶ e justificando devidamente.
29. Não obstante a nova sistemática, o DRCI terá o dever, nos termos do art. 10 da Lei 13.810/2019 e do art. 4º do Decreto 9.825/2019, de comunicar sem demora as seguintes sanções: (i) indisponibilidade de ativos às corregedorias de justiça dos Estados e do Distrito Federal, à Agência Nacional de Aviação Civil, ao Departamento Nacional de Trânsito do Ministério do Desenvolvimento Regional, às Capitânicas dos Portos, à Agência Nacional de Telecomunicações, aos outros órgãos de registros públicos competentes e aos órgãos reguladores ou fiscalizadores, para que estes últimos comuniquem imediatamente aos sujeitos obrigados (como é o caso do BNDES); (ii) restrições à entrada de pessoas no território nacional, ou à saída dele, à Polícia Federal, para que adote providências imediatas de comunicação às empresas de transporte internacional; e (iii) restrições à importação ou à exportação de bens à Secretaria Especial da Receita Federal do Ministério da Economia, à Polícia Federal e às Capitânicas dos Portos, para que adotem providências imediatas de comunicação às administrações aeroportuárias, às empresas aéreas e às autoridades e operadores portuários. Diante de comunicação do BCB e da CVM, replicada do MJSP nos termos do art. 10 da Lei 13.810/2019, o BNDES, a FINAME e a BNDESPAR deverão verificar internamente se persiste alguma situação de sancionamento pelo CSNU não tratada anteriormente.
30. Destaca-se, ainda, que o BNDES, a FINAME e a BNDESPAR podem vir a ter que cumprir decisões judiciais emitidas a fim de dar efetividade às sanções do CSNU ou de seu comitê de sanções. A primeira possibilidade é por meio do “auxílio direto judicial”, previsto nos artigos 12 a 17 da Lei 13.810/2019. Trata-se de ação judicial proposta pela União

16 A Lei 13.810/2019 define “sem demora” como: “imediatamente ou dentro de algumas horas” (BRASIL, 2019).

contra a pessoa ou entidade sancionada na hipótese de não cumprimento imediato das sanções impostas pelo CSNU.¹⁷

31. A outra possibilidade é o caso do “auxílio direto judicial a requerimento de autoridade central estrangeira”, previsto nos art. 18 a 23 da mesma lei.¹⁸ Resumidamente, trata-se de ação também proposta pela União¹⁹ para determinar a indisponibilidade de ativos, a requerimento de autoridade central estrangeira,²⁰ de modo a assegurar o resultado de investigações administrativas ou criminais e ações em curso em jurisdição estrangeira em face de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.²¹
32. Registre-se que o art. 3º da Circular BCB 3.942/2019 prevê que a comunicação às instituições financeiras se dará por meio do sistema BC Correio, o qual poderá vir a ser o meio de notificação das decisões judiciais emanadas nas hipóteses de auxílio direto judicial supramencionadas.

B. O BNDES DEVE COMUNICAR A EXISTÊNCIA DE QUAISQUER BENS, VALORES E DIREITOS, RELACIONADOS A TERCEIROS, DE QUE TENHA CIÊNCIA, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO, OU SOMENTE DAQUELES BENS, VALORES E DIREITOS SOBRE OS QUAIS O BNDES TENHA PODER PARA TORNAR INDISPONÍVEL, CASO SEJA PROVOCADO JUDICIALMENTE A FAZÊ-LO?

33. Entendemos que a pergunta acima tem um aspecto subjetivo: identificar os terceiros sobre os quais se referem os deveres do Sistema BNDES de dar cumprimento às sanções de indisponibilidade e de efetuar as comunicações pertinentes; e outro objetivo: saber sobre quais ativos recaem esses mesmos deveres.

17 Deve o juiz em 24 horas contadas do recebimento dos autos e sem a oitiva prévia do requerido determinar o cumprimento da sanção. As pessoas encarregadas de efetuar a indisponibilidade de bens serão intimadas da decisão. A lei prevê taxativamente os argumentos para a impugnação – homonímia, erro na identificação do requerido ou dos ativos que sejam objeto de sanção, exclusão do requerido da lista de sanções, por força de resolução proferida pelo CSNU ou por designação de seus comitês de sanções, expiração do prazo de vigência do regime de sanções. Havendo ou não impugnação, o juiz proferirá sentença, da qual também serão intimadas pessoas encarregadas de dar cumprimento às sanções. Cabe ação revisional sobrevindo exclusão posterior do requerido da ação originária da lista de pessoas sujeitas ao regime de sanções ou qualquer outra razão que, segundo o CSNU ou seus comitês de sanções, fundamente a revogação da sanção. A lei não prevê um prazo decadencial para que se pleiteie a revisão.

18 “A Autoridade Central é um conceito consagrado no Direito Internacional e visa a determinar um ponto unificado de contato para a tramitação dos pedidos de cooperação jurídica internacional, com vistas à efetividade e à celeridade desses pedidos. A principal função da Autoridade Central é buscar maior celeridade e efetividade aos pedidos de cooperação jurídica internacional penal ou civil. Para isso, recebe, analisa, adequa, transmite e acompanha o cumprimento dos pedidos junto às autoridades estrangeiras” (BRASIL, 2019b). Para este mesmo tema, veja também: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/autoridade-central-1>. Acesso em: 22 nov. 2019.

19 Em ambos os casos de auxílio direto judicial, a Advocacia Geral da União atuará a pedido do Departamento de Recuperação de Ativos, que solicitará a propositura da ação judicial pertinente diante do não cumprimento imediato das sanções ou do pedido de autoridade central estrangeira.

20 Nesses casos, o pedido de indisponibilidade deverá estar de acordo com os princípios legais aplicáveis e apresentar fundamentos objetivos para exclusivamente atender aos critérios de designação estabelecidos em resoluções do CSNU ou de seus comitês de sanções.

21 Também neste procedimento estão previstas uma medida liminar sem oitiva da parte contrária, com intimação das pessoas e entidades que devem dar cumprimento a medidas de indisponibilidade de bens, bem como uma impugnação, mas com objeto mais restrito (homonímia e erro na identificação do requerido ou dos ativos que sejam objeto de sanção). Igualmente, há a possibilidade de propositura de ação revisional, na hipótese de a autoridade central estrangeira informar que não é mais necessária a indisponibilidade de ativos. Igualmente, não há prazo decadencial limitando o pedido de revisão.

34. Sob o prisma subjetivo, a nosso ver, os deveres em questão versam sobre os clientes do Sistema BNDES,²² não abrangendo, a priori, outras relações jurídicas.²³ No sentido dessa interpretação, cabe salientar que, para instituições financeiras, o art. 7º da Circular BCB 3.942/2019 circunscreve-se às relações de negócio já mantidas e às que venham a ser iniciadas posteriormente com quaisquer clientes.²⁴
35. É importante notar, contudo, que as regras prudenciais do sistema financeiro determinam que as entidades do Sistema BNDES conheçam seus clientes (KYC – *know your client*), de modo que existe um risco maior ao iniciar ou manter um relacionamento com pessoa sancionada ou que realize operações em país sancionado ou que possa de qualquer forma estar descumprindo sanções internacionais.
36. Por tal motivo, esse risco é verificado tanto na fase de habilitação jurídica ou de análise quanto na contratação, devendo o cliente (a postulante e os intervenientes) que exerça atividades fora do país prestar declarações sobre si, seus administradores e demais pessoas a ele relacionadas, sobre as sanções a que estão sujeitos, sobre a existência de atividades em território de país sancionado, bem como negócios que realizam com pessoas ou países sancionados.
37. Destarte, a partir da declaração do cliente,²⁵ será avaliado o risco para o Banco em iniciar ou manter o relacionamento.
38. Quanto ao aspecto objetivo da pergunta acima, isto é, quais são os ativos de terceiros sobre os quais o BNDES deve comunicar a existência (aqueles de que tenha ciência ou aqueles que possa tornar indisponíveis, caso seja provocado judicialmente a fazê-lo), responderemos em conjunto com a pergunta a seguir.

C. QUAIS SÃO OS TIPOS DE BENS, VALORES E DIREITOS QUE O BNDES DEVERIA TORNAR INDISPONÍVEL CASO SEJA PROVOCADO JUDICIALMENTE A FAZÊ-LO?

39. Como exposto acima, o conteúdo das comunicações mencionadas no parágrafo anterior deve ser analisado no caso concreto, nos termos das resoluções sancionatórias do CSNU

22 Nos termos do Glossário do Sistema de Informações de Crédito, elaborado pelo BCB, o termo “cliente” tem a seguinte definição: “No contexto do Sistema de Informações de Crédito é representado por pessoa física ou jurídica que obtém o empréstimo, aval ou fiança junto às Instituições Financeiras.”

23 Outras relações jurídicas que não possam ser equiparadas a clientes, como é o caso de fornecedores e prestadores de serviço, isto é, oriundas de relações não bancárias, não são objeto deste parecer, em que pesem as considerações acerca do risco no relacionamento com pessoas sancionadas ou que possam violar sanções sejam igualmente aplicáveis. Tampouco foi avaliada a hipótese de um agente financeiro ou qualquer instituição financeira que tenha relacionamento com o BNDES ser sancionada. Sendo assim, o foco deste parecer diz respeito ao cumprimento de resoluções do CSNU primordialmente por meio do monitoramento que deve ser realizado pelo Sistema BNDES em relação a seus clientes.

24 Art. 7º O disposto nesta Circular aplica-se às relações de negócio mantidas pelas instituições de que trata o art. 1º e às que venham a ser iniciadas posteriormente com quaisquer clientes alcançados pelas determinações de indisponibilidade.

25 A MI 1.2.1.1.1 (Minuta-padrão – Instrumento Particular – aplicável às operações diretas com recursos ordinários do BNDES – disponibilizada no Portal de Normas em 10.01.2020 – “A BENEFICIÁRIA, neste ato, declara e garante ao BNDES que: [...] II – Com relação às práticas leais: [...] c) nem a BENEFICIÁRIA, nem suas controladas diretas ou indiretas, ou ainda, qualquer dos respectivos dirigentes ou administradores, empregados, mandatários e representantes são Pessoas Sancionadas; d) nem a BENEFICIÁRIA, nem suas controladas, diretas ou indiretas, estão constituídas, domiciliadas ou localizadas em País Sancionado; e) nem a BENEFICIÁRIA, nem suas controladas, diretas ou indiretas, são parte ou pretendem ser parte de quaisquer negociações ou transações com qualquer Pessoa Sancionada ou relacionada a qualquer atividade ou transação bloqueada em País Sancionado;”) também dispõe sobre declaração da beneficiária e do interveniente no âmbito de obrigações que envolvem o regime de sanções.

e à luz de eventuais determinações dos órgãos reguladores e fiscalizadores. Outrossim, vale frisar que a determinação judicial não é requisito legal da indisponibilização.

40. A nosso ver, entretanto, a indisponibilização e as comunicações a serem realizadas pelo Sistema BNDES devem se referir somente aos ativos que estejam em poder do Banco ou a que tenha acesso, não alcançando outros ativos de posse ou propriedade da pessoa sancionada dos quais o BNDES tenha ciência em razão de análises cadastrais ou outras atividades correlatas, mas que não foram objeto da sanção imposta pelo CSNU, pelo seu comitê de sanções ou de determinação judicial.

41. Vejamos o que dispõe a Lei 13.810/2019 sobre a indisponibilidade de ativos e seus efeitos:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- I. *ativos: bens, direitos, valores, fundos, recursos ou serviços, de qualquer natureza, financeiros ou não;*
- II. *indisponibilidade de ativos: proibição de transferir, converter, trasladar, disponibilizar ativos, ou deles dispor, direta ou indiretamente;*

[...]

Art. 5º São nulos e ineficazes atos de disposição relacionados aos ativos indisponibilizados com fundamento nesta Lei, ressalvados os direitos de terceiro de boa fé. [sic]

[...]

Art. 31. Será designada pessoa qualificada para a administração, a guarda ou a custódia dos ativos indisponibilizados, caso necessário.

§ 1º Aplicam-se à pessoa designada para os fins do disposto no caput deste artigo, no que couber, as disposições legais relativas ao administrador judicial.

§ 2º No caso de ativos financeiros, a sua administração caberá às instituições em que se encontrem, com incidência do bloqueio dos juros e de outros frutos civis e rendimentos decorrentes do contrato (BRASIL, 2019, grifo nosso).

42. Esclareça-se o que se entende por indisponibilidade de ativos: trata-se de um bloqueio que impede atos de disposição, isto é, atinge a alienação e a oneração dos bens do indivíduo ou da entidade que sejam alvo da medida.

43. Como se verifica nos dispositivos supratranscritos, será designada pessoa qualificada para a administração, a guarda ou a custódia dos ativos indisponibilizados, sendo sua atuação pautada pelo regime legal aplicável ao administrador judicial. No caso de ativos financeiros, a administração caberá às instituições com quem se encontrem, com incidência do bloqueio dos juros e de outros frutos civis e rendimentos decorrentes do contrato, tendo essa pessoa designada os mesmos deveres e prerrogativas dos administradores judiciais. Nesse sentido, deverá o BNDES custodiar esses valores até que haja cancelamento da sanção pelo CSNU ou decisão judicial determinando a liberação da totalidade ou de parte dos valores.

44. Cabe perquirir quais ativos de um cliente podem estar em poder do Sistema BNDES e, em segundo lugar, avaliar como o atendimento à determinação em comento repercute nos contratos de colaboração financeira.
45. É cediço que as normas ora em comento têm ampla aplicabilidade para bancos comerciais que detêm recursos de seus clientes. No caso do BNDES, mesmo em relação aos bens dados em garantia, não é prática comum que o Banco seja depositário ou de qualquer modo esteja na posse de bens de seus clientes. Na prática, portanto, as normas poderão ter pouca aplicabilidade no que se refere à administração de bens indisponíveis pelo BNDES.
46. Dito isso, deve-se avaliar a questão dos efeitos sobre contratos em curso. A princípio, os contratos já celebrados e que tenham preenchido todas as condições para liberação constituem atos jurídicos perfeitos (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), sendo possível realizar liberações de recursos, mesmo diante de decisão judicial proibindo a concessão de benefícios fiscais ou creditícios. Esse posicionamento possui amparo em precedentes do Supremo Tribunal Federal²⁶ no sentido que os contratos, que se qualificam como atos jurídicos perfeitos, são integralmente protegidos, inclusive quanto aos seus efeitos futuros, da incidência dos efeitos de nova legislação.
47. Embora tal entendimento doutrinário e jurisprudencial seja bastante prestigiado, não nos parece, com as devidas vênias, que predomine atualmente. Julgados posteriores da Suprema Corte determinam a aplicação imediata de normas de ordem pública, inclusive incidindo sobre contratos, como se verifica abaixo:

TABLITA. PLANO CRUZADO. REGRA DE DEFLAÇÃO DO DECRETO-LEI 2.284/86. PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO, DO ATO JURÍDICO PERFEITO E DA COISA JULGADA. ALTERAÇÃO DE PADRÃO MONETÁRIO. 1. No julgamento do RE 141.190, o plenário do STF entendeu que o fator de deflação veio a preservar o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos, diante da súbita interrupção do processo inflacionário. A manutenção dos contratos então vigentes – que traziam embutida a tendência inflacionária – importaria em ganhos irreais, desiguais e incompatíveis com o pacto firmado entre as partes antes da alteração radical do ambiente monetário e econômico. 2. Também por isso se confirmou a tese de que normas de ordem pública que instituem novo padrão monetário têm aplicação imediata em relação aos contratos em curso como forma de reequilibrar a relação jurídica antes estabelecida. [...] Negado provimento ao recurso (BRASIL, 2006).

Ementa: CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. SISTEMA MONETÁRIO. PLANO REAL. NORMAS DE TRANSPOSIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES MONETÁRIAS ANTERIORES. INCIDÊNCIA IMEDIATA, INCLUSIVE SOBRE CONTRATOS EM CURSO DE EXECUÇÃO. ART. 21 DA MP 542/94. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À MANUTENÇÃO DOS TERMOS ORIGINAIS DAS CLÁUSULAS DE CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. A aplicação da cláusula constitucional que assegura, em face da lei nova, a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI) impõe

26 ADI 493 – DF, julgamento em 26 de junho de 1992 e AI 292.979 – ED, julgamento em 19 de novembro de 2002.

distinguir duas diferentes espécies de situações jurídicas: (a) as situações jurídicas individuais, que são formadas por ato de vontade (especialmente os contratos), cuja celebração, quando legítima, já lhes outorga a condição de ato jurídico perfeito, inibindo, desde então, a incidência de modificações legislativas supervenientes; e (b) as situações jurídicas institucionais ou estatutárias, que são formadas segundo normas gerais e abstratas, de natureza cogente, em cujo âmbito os direitos somente podem ser considerados adquiridos quando inteiramente formado o suporte fático previsto na lei como necessário à sua incidência. Nessas situações, as normas supervenientes, embora não comportem aplicação retroativa, podem ter aplicação imediata. 2. Segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as normas que tratam do regime monetário – inclusive, portanto, as de correção monetária –, têm natureza institucional e estatutária, insuscetíveis de disposição por ato de vontade, razão pela qual sua incidência é imediata, alcançando as situações jurídicas em curso de formação ou de execução. É irrelevante, para esse efeito, que a cláusula estatutária esteja reproduzida em ato negocial (contrato), eis que essa não é circunstância juridicamente apta a modificar a sua natureza. 3. As disposições do art. 21 da Lei 9.069/95, resultante da conversão da MP 542/94, formam um dos mais importantes conjuntos de preceitos normativos do Plano REAL, um dos seus pilares essenciais, justamente o que fixa os critérios para a transposição das obrigações monetárias, inclusive contratuais, do antigo para o novo sistema monetário. São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), não há inconstitucionalidade na sua aplicação imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as cláusulas de correção monetária de contratos em curso. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (BRASIL, 2015, grifos nossos).

48. Esses julgados, portanto, sepultam as discussões sobre a validade do art. 2.035 do Código Civil, o qual dispõe que “A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução” (BRASIL, 2002). Assim, conclui-se que a novel legislação é de observância obrigatória pelo Sistema BNDES, devendo este atender integralmente às determinações do Banco Central do Brasil e da CVM. Caso algum cliente se sinta prejudicado, deve tomar as medidas cabíveis para proteger eventuais direitos que entenda violados.
49. Ainda sobre o relacionamento com o cliente, devemos adentrar a questão da contratação e da suspensão de desembolsos em operações de crédito. Para tanto, cabe fazer uma breve análise das condições prévias à contratação e cláusulas contratuais usualmente adotadas pelo BNDES, especialmente no tocante à liberação de recursos.
50. Como já dito, no ato da celebração do contrato de financiamento com o BNDES, a beneficiária declara não estar sujeita a qualquer tipo de sanção, devendo tal declaração ser reiterada, a cada liberação de parcela da colaboração financeira ou sempre que solicitado pelo BNDES, no prazo de até trinta dias após ser notificada.

51. Finalmente, com relação aos contratos em que já ocorreu a liberação de recursos, existe a possibilidade de vencer antecipadamente o contrato, caso configurado descumprimento contratual e desde que se trate de medida adequada a assegurar o recebimento do crédito pelo BNDES.

CONCLUSÃO

52. Ante o exposto, conclui-se que:

- i) por força da Lei 13.810/2019, o BNDES deve adotar medidas voltadas para o cumprimento de sanções impostas por meio de resolução do CSNU ou de designações de seus comitês de sanções, independentemente de decisão judicial, salvo determinação em sentido contrário contida na própria resolução sancionatória expedida pelo Conselho ou nos casos de auxílio direto judicial;
 - ii) reafirme-se que, consoante alertado no item 14 deste parecer, a regulamentação em comento deixa algumas lacunas, especialmente em relação ao que se entende por bens de titularidade indireta, sendo certo que essa e outras questões serão endereçadas ao órgão regulador para que emita os esclarecimentos necessários;
 - iii) caso a pessoa sancionada pelo CSNU detenha bens, valores ou direitos perante o BNDES, deve-se providenciar a comunicação sobre tais fatos ao diretor responsável por PLDFT, bem como ao Departamento de Recuperação de Ativos do MJSP, ao BCB ou à CVM, conforme o caso, e ao Coaf;
 - iv) a princípio, as comunicações a serem realizadas pelo Sistema BNDES devem conter informações somente sobre os ativos que foram objeto da indisponibilização, não alcançando informações sobre outros ativos detidos pelo cliente, dos quais o banco tenha ciência em razão de análise cadastrais ou outras atividades correlatas; e
 - v) o BNDES deve seguir estritamente o teor da ordem judicial que determina o bloqueio/indisponibilidade de ativos (conforme definido na Lei 13.810/2019) de pessoas naturais, jurídicas ou de entidades alvo da sanção.
53. Por fim, ressalva-se que a análise contida neste parecer se restringiu a providências a serem adotadas quanto a operações ativas contratadas de forma direta. Não foram analisados os impactos em operações indiretas, tampouco operações passivas, tais como as decorrentes de emissão de debêntures pela BNDESPAR, de letras de crédito do agronegócio pelo BNDES, de “Notes”, emitidas no mercado externo, e outras que deverão ser analisados de forma específica.

REFERÊNCIAS

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular do Banco Central do Brasil (BCB) 3.942, de 21 de maio de 2019, Estabelece procedimentos para a execução pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil das medidas determinadas pela Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2019b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/buscanormas?numero=3942&dataInicioBusca=01%2F01%2F2019&dataFimBusca=20%2F08%2F2021&tipoDocumento=Circular>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Carta Circular BCB 3.977, de 30 de setembro de 2019. Especifica e esclarece aspectos operacionais dos procedimentos estabelecidos na Circular nº 3.942, de 21 de maio de 2019, para a execução de medidas determinadas pela Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, bem como a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados. Brasília, DF: Banco Central do Brasil 2019a. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50849/C_Circ_3977_v1_O.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. MI 1.2.1.1.1 – Minuta-Padrão – Instrumento Particular (Documento Interno). Rio de Janeiro. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Decreto 9.825, de 5 de junho de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9825.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 13.810, de 08 de março de 2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13810.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 13.170, de 16 de outubro de 2015. Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU. Brasília,

DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13170impressao.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Decreto 19.841, de 18 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Autoridade Central. 11 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/autoridade-central-1>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 493 – DF, julgamento em 25 de junho de 1992. Relator: Min. Moreira Alves, Diário da Justiça 4 set, 1992. pp-14089. Ement. vol-01674-02 pp-00260 RTJ vol-00143-03 pp-00724.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento 292.979 – RS, julgamento em 19 de novembro de 2002. Relator: Min. Celso de Melo. Diário da Justiça 19 dez. 2002, pp-00135, Ement. Vol-02096-08, pp-01746.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: RE 136901 SP. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para Acórdão: Min. Nelson Jobim. São Paulo, 15 de março de 2006. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/761468/recurso-extraordinario-re-136901-sp>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: REE 211304/RJ, julgamento em 29 de abril de 2015. Relator: Min Teori Zavascki, Diário de Justiça Eletrônico-151 3 de ago. 2015. Ement. Vol-039992-02, pp-00339.

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM 301, de 16 de abril de 1999. Dispõe sobre a identificação, o cadastro, o registro, as operações, a comunicação, os limites e a responsabilidade administrativa de que tratam os arts. 10, 11, 12 e 13 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, referentes aos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. Brasília, DF: Comissão de Valores Mobiliários (2021). Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst301.html>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM 617, de 5 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo – PLDFT no âmbito do mercado de valores mobiliários. Brasília, DF: Comissão de Valores Mobiliários (2021). Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst617.html>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Ofício-Circular nº 3/2019-CVM/SMI/SIN. Novas rotinas na Instrução CVM nº 301/99 decorrentes da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. Brasília, DF: Comissão de Valores Mobiliários (2021). Disponível em: <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/smi-sin/oc-smi-sin-0319.html>. Acesso em 12 mar. 2020.

HAENSEL, Taimi. A figura dos *gatekeepers*: aplicação às instituições intermediárias do mercado organizado de valores mobiliários brasileiro [doi:10.11606/D.2.2014.tde-04032015-083153]. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. Dissertação de Mestrado em Direito Comercial. Acesso em: 31 maio 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. UNSC Consolidated List. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. UNSC Consolidated List. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>. Acesso em: 11 jul. 2019.